



ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları

The ILO's Committee on Freedom of Association - Some Important Decisions on the Right to Strike

Metin Orhan Kutsal¹

Öz

ILO İdare Konseyi'nin önerisi üzerine 1951 yılında kurulan Sendika Özgürlüğü Komitesi, 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri esas alarak, üye devletlerle ilgili şikayet anılarını incelemekte ve karara bağlamaktadır. SÖK, grev hakkını sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedir.

SÖK'ün grev hakkı ile ilgili kararlarında ön plana çıkan hususlardan bazıları şunlardır:

- Tüm çalışanlar grev hakkına sahiptirler.
- Grev hakkı ağır kriz hallerinde, temel hizmetlerde sınırlanabilir, hatta yasaklanabilir.
- Grev yasağına girenlerin haklarını dengeleyebilmek için bağımsız ve tarafsız, tarafların güvenini sağlamış barışçıl kurumlardan yararlanılmalıdır.
- Hükümetlere ulusal güvenlik ve genel sağlık nedeniyle yasal bir grevi askıya alma yetkisi sendika özgürlüğüne aykırı değildir. Ancak hükümetlerin bu iki kavramı objektif ve iyi niyet kuralları çerçevesinde kullanmaları gerekir.
- Halkın bütününe ya da bir kısmının sağlığını veya güvenliğini yakından etkileyen temel hizmetler SÖK tarafından belirlenmiştir. Bunların dışında kalan hizmetlerde de grevin çok geniş bir alana yayılması ve aşırı biçimde uzaması şayet halkın zorunlu ihtiyaçlarını karşılayamayacak düzeye ulaşmışsa greve müdahale edilebilir. Bu durumlarda da barışçıl organlardan yararlanılması gerekir.

Anahtar Kelimeler

Sendika, Temel hizmetler, Mesleki çıkar, UÇÖ Sendika Özgürlüğü Komitesi, Grev

1 Sorumlu Yazar: Metin Orhan Kutsal (Prof. Dr.), İstanbul Gedik Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, İş Sağlığı ve Güvenliği Bölümü, İstanbul, Türkiye. E-posta: metin.kutsal@gedik.edu.tr ORCID: 0000-0002-6556-2798

Atf: Kutsal, M. O. (2019). ILO "Sendika özgürlüğü komitesi"nin grev hakkına ilişkin önemli bazı kararları. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 77: 1-19. <https://doi.org/10.26650/jspc.2019.77.0025>

Abstract

Founded in 1951 on the proposal of the ILO Administrative Council, the Committee on Freedom of Association examines and concludes complaints about member states based on conventions 87 and 98. The CFA recognizes the right to strike as an integral part of trade union freedom.

Some of the issues that come to the forefront in CFA's decisions regarding the right to strike are as follows:

- All employees have the right to strike.
- The right to strike may be restricted or even banned concerning basic services in cases of severe crisis.
- In order to balance the rights of strikers, independent, impartial and peaceful institutions should be utilized.
- The authority of governments to suspend a legal strike for national security and general health reasons is not contrary to trade union freedom. However, governments should use these two concepts objectively and in good faith.
- The basic services that closely affect the health or safety of the whole or a part of the public have been determined by the CFA. In services other than these, the spread of the strike to a very wide area and its excessive prolongation can be intervened if the necessities of the people cannot be met. In such cases, peaceful organs should be utilized.

Keywords

Trade unions, Basic services, Professional interest, ILO Committee on Freedom of Association, The right to strike

Extended Summary

After the international norms of trade union freedom were determined by ILO Convention 87 (1948), a rapid increase in complaints about member states was observed. Since 1951, the ILO Administrative Council has used the Committee on Freedom of Association (CFA) for assistance in investigating these complaints.

The Committee on Freedom of Association has also explained what procedures and principles it considers when reviewing and resolving complaints about member states: the first of its decisions is that it is not a judicial decision that compels the member state. According to the statement, a decision which is made is not intended to condemn a member state or a trade union organization; on the contrary, it aims to make trade union freedom valid in all countries by making use of the trilateral structure, which is the most prominent feature of the ILO.

While making decisions, the second principle of the CFA is that it does not, as a rule, take into account the level of development of the complained country. The third principle is that the change of political regime or political power in a member state will not affect the previous decisions. The new political regime or the new government is under the obligation of producing solutions based on the decisions of the Committee in terms of trade union freedom.

Lastly, the CFA requires that, in accordance with the decision of the Administrative Council with respect to multinational companies, the existence of a provision contrary to trade union freedom among the conditions of investment in another country shall never be tolerated.

The reason why we choose the issue of strike is that employers' associations in the ILO and in our country argue from time to time that the right to strike does not have a legal relationship with trade union freedom. The most important justification of the allegations in this regard is that there is no direct provision regarding the right to strike in Convention 87 or other legislation of the ILO regulating trade union freedom.

For many years, the CFA has advocated a totally opposite view. According to them, the right to strike is an integral part of trade union freedom. In this case, it is not possible for trade unions to exclude the right to strike while freely regulating their activity programs.

Based on this basic view, the CFA does not accept all actions where employees collectively agree to stop working as a legal strike within the framework of trade union freedom. For example, according to the CFA, a strike initiated by a trade union for purely political purposes does not fall within the framework of trade union freedom. As such, the CFA does not accept the strike which is done in order to prove that the trade union is the authority in collective bargaining. The CFA acknowledges that the issue of authority is a problem that needs to be examined separately.

As such, the committee acknowledges that the right to strike may be restricted or even banned in basic services that threaten the health and safety of society. In the case of government officials in public service, the CFA accepts that high level bureaucrats who use public power on behalf of the state can be included in the scope of the ban on strikes. The Committee tries to clarify the concept of basic services in its decisions and gives examples from various business lines.

The CFA has also made important decisions on peaceful solutions to ensure that workers do not lose their rights in the event of restrictions or prohibitions on the right to strike. According to the CFA, the peaceful solutions that are put into action in such a situation should definitely have gained the trust of parties through their impartiality and independence.

It is determined that an independent body should decide for such strikes which are delayed for a certain period due to national security and general health, and if the government is the decision body, this postponement should be made with a good faith interpretation considering the narrow meaning of the words ‘national security’ and ‘general health’.

If serious health and safety problems arise in society due to the prolongation of the strike and its widespread nature, it may be decided to meet the minimum needs of society by the decision of an independent body; however, as a result of this decision, the effect of the decision to strike should not diminish and the public image of the union should not decrease.

ILO “Sendika Özgürlüğü Komitesi”nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları

İnsan hakları içinde yer alan örgütlenme hakkı, başlangıçtan beri (1919), ILO'nun temel ilkeleri arasında yer almıştır. Geride bıraktığımız yüzyıl içinde ILO, sendikal örgütlenme konusunda önemli ve somut adımlar atmıştır. Örneğin 1948 yılında toplanan Genel Konferansında sendika özgürlüğünün içeriğinde yer alan özgürlükleri kayıt altına almış (87 sayılı sözleşme) ve bir yıl sonra bu özgürlüğün nasıl korunacağını, toplu pazarlık sistemi içinde nasıl güvence altına alınacağını 98 sayılı sözleşme ile belirlemiştir.

Öte yandan ILO, üye devletlerin özellikle ilgili sözleşmeleri onaylamış olan üyelerin, sendika özgürlüğü esaslarına uyup uymadıklarını denetleme yetkisine sahiptir. Uygulamada ise üye devletlerin siyasal rejimleri arasında farklılıkların bulunması; bazı ülkelerin endüstri ilişkileri alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaması çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Bu yüzden birçok üye devlette sendika özgürlüğü alanında eksiklikler, aksaklıklar, sınırlamalar, hatta yasaklar bulunabilmektedir.

Sendika özgürlüğü esaslarını olabildiğince tüm üye ülkelerde geçerli kılabilmek için ILO mevzuatında işçi ve işveren sendikalarına ülkelerinin hükümetlerini şikayet etme hakkı tanımıştır. Bu şikayet hakkını uluslararası sendikal örgütler de kullanabilmektedir. Bundan dolayıdır ki 87 ve 98 sayılı sözleşmelerinin kabulünden sonra sendika özgürlüğü ile ilgili şikayetlerde ciddi artışlar gözlemlenmiştir.

Bu durum karşısında İdare Konseyi'ne yardımcı olmak amacı ile 1951 yılında Sendika Özgürlüğü Komitesi kurulmuştur. Bu komite kendisine intikal eden şikayetleri ilgili sözleşme hükümleri çerçevesinde inceleyerek karara bağlamaktadır.

Komitenin işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşması kendisine duyulan güveni artırmakta ve verilen kararlar bir tür içtihat niteliğini kazanmaktadır. Komitenin kararları BIT tarafından tasnif edilerek, zaman zaman yenilenecek kitap biçiminde yayımlanmaktadır.¹ Kitabın en son baskısı

1 BIT, La liberte syndicale, compilation des delisions du Comite de la liberte syndicale, sixieme edition (2018)

2018 tarihlidir.² Amaç üye devlet hükümetlerinin bu kararlardan yararlanarak, sendika özgürlüğüne ilişkin yasal düzenlemeler başta olmak üzere, ülkelerindeki uygulamalarda bu kararları esas almalarıdır.

Bu konuda ülkemizin durumuna gelince: Türkiye, 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri onaylamış ülkeler arasındadır. Ancak çoğulcu demokrasinin askıya alındığı dönemlerde kabul edilen gerek anayasalarda, gerek yasalarda ILO normlarına aykırı birçok düzenlemenin yer aldığı bilinmektedir. Bundan dolayı Türkiye, hakkında çok sayıda şikâyet yapılan ülkeler arasındadır. Gerçi son yıllarda kabul edilen sosyal içerikli temel bazı yasaların genel gerekçelerinde yapılan yeni düzenlemelerde ILO normlarından esinlendiği ifade edilmektedir. Ancak ILO'ya yapılan Türkiye ile ilgili şikâyetler halen devam etmektedir. Son yıllarda bu şikâyetlerin özellikle kamu görevlilerinin örgütlenmeleri ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin ülkemizde tüm kamu görevlilerini kapsayan grev yasağı ILO normlarına açıkça ters düşmektedir.

Biz bu makalemizde tüm sendika özgürlükleri ile ilgili SÖK kararlarını inceleme iddiasını taşımamaktayız. Bir makale çerçevesinde buna olanak bulunmadığı esasen bilinmektedir. Biz ILO'ya göre sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olan grev hakkı konusundaki SÖK kararlarından bizce önemli olan bir kısmını incelemekle yetineceğiz. Bu kararlar karşısında Türk pozitif hukukunun uluslararası normlara uyup uymadığı konusuna da bu makale çerçevesinde girmeyeceğiz.

SÖK'ün grev hakkı ile ilgili bazı kararlarını açıklamadan önce bu Komitenin oluşum biçimiyle çalışması sırasına benimsediği ilkelere değinmekte yarar görmekteyiz.

Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Oluşum Biçimi ve Çalışmalarında Benimsediği İlkeler

Komitenin Oluşum Biçimi

70 yıla yaklaşan bir süreden beri faaliyet gösteren SÖK'ün yapılması ILO'nun temel özelliklerinden biri olan üçlü yapıya dayanmaktadır. ILO'yu diğer uluslararası örgütlerden ayıran en önemli özellik bu örgütün tüm

2 Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından bastırılan "la liberte syndicale" kitabının son baskısını bana sağlayan başta değerli meslektaşım Prof. Dr. Sarper Süzek olmak üzere Prof. Dr. Mustafa Delican ve genç meslektaşım Yiğit'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

organlarında çalışanlar, işverenler ve hükümetlerin eşit yetkilerle temsil edilmeleridir. Dolayısıyla SÖK'te çalışanlar, işverenler ve hükümetlerin grupları tarafından seçilen üçer üye ile toplam 9 üyeden oluşmaktadır. Aynı seçim sırasında asıl üyelerin yardımcıları da belirlenmektedir. Komiteye bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile temayüz etmiş saygın bir kişi başkanlık yapmaktadır.

Komitee yılda üç kez toplanmakta ve İdare Konseyi'nin şikayet konularını inceleyerek karara bağlamaktadır.

Hemen belirtmeliyiz ki SÖK bir yargı organı değildir. Üye ülkelerin gözlemlerini dikkate alarak kendisine intikal eden, sendika özgürlüğü ile ilgili şikayetleri, özel bir yöntem ve benimsediği ilkeler çerçevesinde incelemekte ve karar bağlamaktadır. SÖK kararlarını İdare Konseyi'ne sunmakta, gerekiyorsa şikayet konusunu daha derinliğine incelenmesini ya da ilgili hükümetin uygulamasının yanlış olduğunu bunun giderilmesi için nelerin yapılması gerektiğini açıklar.

SÖK hakkında genel kanı bu organın sendika özgürlüğü kavramına işlerlik kazandırdığı şeklindedir. SÖK, çalışmaları sırasında sendika özgürlüğünü düzenleyen tavsiye ve sözleşmelere bağlı olarak yorumlarını yapmaktadır.

SÖK'ün Çalışmaları Sırasında Benimsediği İlkeler

ILO'ya üye tüm devletlerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyinin, siyasal rejimlerinin farklı olması, endüstri ilişkilerinde yeterli denetime sahip olup olmamaları açısından aralarında önemli farkların bulunması SÖK'ün karar verme işlevini zorlaştırmaktadır. SÖK'ün görevi sözleşmelerle belirlenmiş sendika özgürlüğünü dünya çapında hakim kılmaktır. Bu nedenle ILO çalışmalarında izleyeceği ilkeleri önceden belirlemiştir. Bunlar şu ilkelerden oluşmaktadır.

SÖK'ün kararları yaptırım içermez.

Yukarda da değinildiği gibi SÖK bir yargı organı değildir. Şikayetleri incelerken üye devletin hükümetini ya da sendikal örgütleri ayıplamak, kınamak gibi bir yetkiye sahip değildir. Aksine üçlü yapılanmanın kendisine sağladığı itibardan yararlanarak, ilgili sözleşmelerde öngörülen normları sosyal bir diyalog çerçevesinde yorumlayıp karar vermektir.

SÖK, şikayet konusunu incelerken şikayet edilen ülkenin 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri onaylayıp onaylamadığını dikkate almaz.

Bu ilkenin hukuki dayanağı şudur: ILO'ya üye olmak üzere başvuruda bulunan bir ülke ILO ana sözleşmesindeki tüm ilke ve esasları kabul etmiş sayılır. Sendika özgürlüğü, örgütlenme hakkı ILO'nun tüm kuruluş belgelerinde yer aldığına göre şikayet konusu incelenirken bu ülkenin ilgili sözleşmeleri onaylamış olup olmadığı önem taşımaz.

SÖK, şikayet edilen ülkenin gelişmişlik düzeyini prensip olarak dikkate almaz.

Tüm üyelerin sendika hakkına saygılı olma ilkesinden hareket eden SÖK, şikayet edilen ülkenin gelişmişlik düzeyini, mesleki ilişkiler alanındaki deneyimlerinin yeterli olup olmadığını dikkate almaz. Ancak şikayet konusunda yapılması gerekenleri açıklarken gelişmişlik düzeyine göre tavsiyelerde bulunmaya çalışır.

SÖK, çok uluslu şirketler konusunda İdare Konseyi'nin 1977 kararını dikkate alır.

ILO'nun bir tür yönetim kurulu işlevini yürüten İdare Konseyi 1977 yılında çok uluslu şirketlerin başka bir ülkede yatırım yaparken o ülkeden kendisine özgü ödümler vermesini bekleyebilir. İşte bu ödümler arasında örneğin sendika özgürlüğü, özgür toplu pazarlık hakkı gibi konularda ülkenin verdiği ödümleri SÖK kesinlikle dikkate almaz.

SÖK karar verirken üye ülkede siyasal iktidar değişikliğini dikkate almaz.

Sendika özgürlüğü konusundaki şikayetlerin eski siyasal iktidarlar tarafından yapıldığı iddiaları SÖK dikkate almaz. Başka bir anlatımla eski iktidarların icraatından halen iktidarda olan hükümet sorumludur. Hangi iktidar tarafından sendika özgürlüğü ihlal edilmiş olursa olsun mevcut iktidarın bunları düzeltmekle sorumlu olduğunu kabul eder.

Üye bir ülkede siyasal rejimin değişmesi de yeni rejimin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Günümüzde çeşitli nedenlerle üye bir ülkede siyasal rejim değişikliklerine rastlanmaktadır. Askeri otoriter bir rejimden çoğulcu demokrasiye, İran'da

yaşandığı gibi krallıktan islami cumhuriyete geçişler olabilmektedir. Eski rejim dönemindeki mevzuatla ilgili şikayetleri yeni rejim üstlenmek ve gidermekle yükümlüdür. Önemli olan sendika özgürlüğüne aykırı düzenlemelerin düzeltilmesi, uluslararası normlara uyumlu hale getirilmesidir.

Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları

Sendika özgürlüğü kavramının gerçekte birçok özgürlükten oluştuğu bilinmektedir. Kuşkusuz SÖK de bu özgürlüklerin tümünü dikkate alarak kararlarını vermektedir. Bundan dolayıdır ki SÖK kararlarına her yıl yenileri eklenmektedir. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi biz bu makale çerçevesinde bu özgürlüklerden sadece grev hakkı ile ilgili olan kararların bir kısmını inceleyeceğiz.

SÖK'e Göre Grev Hakkının Önemi ve Sendika Özgürlüğü İle İlişkisi

SÖK, grev hakkının çalışanların temel haklarından biri olduğunu vurgulamakta (BIT:143.cas.751-753) ve bu hak sayesinde çalışanların ekonomik ve sosyal haklarını “mesleki menfaatlerini” koruyabildiklerini kabul etmektedir.

Sendika hakkının sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğu da SÖK kararlarında açıkça ifade edilmektedir. (BIT:143.cas.754) Komiteye göre bunun hukuki dayanağı 87 sayılı sözleşmenin üçüncü maddesidir.

ILO'yu oluşturan taraflardan biri olan işveren grubu ise 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin hiçbir yerinde grev hakkından söz edilmediğini ileri sürmekte ve bu hakkın sendika özgürlüğü içinde yer alamayacağını savunmaktadır.

İşveren kanadının bu itirazına karşılık SÖK aksi görüşü savunmaya devam etmektedir. SÖK'e göre, 87 sayılı sözleşmede (m.3) sendikaların etkinliklerini, iş programlarını serbestçe düzenleme hakları vardır. Bu hüküm grev hakkını da kapsamaktadır. Zira grev hakkı çalışanların mesleki çıkarlarını korumada en önemli araçlardan biridir. Kaldı ki SÖK'e göre grev hakkı çalışanlara ve bunların örgütlerine de ağır bir sorumluluk ve fedakarlık yüklemektedir. (BIT:141.cas.755)

SÖK grev niteliğini taşıyan tüm toplu işçi eylemlerini sendika özgürlüğü çerçevesinde görmemektedir. Bu nedenle hangi tür grevlerin sendika özgürlüğüne

dahil olduğu, hangilerinin bu niteliğe sahip olmadığına ilişkin çok sayıda SÖK kararı bulunmaktadır.

Sendika Özgürlüğü Alanına Giren Grevler

SÖK, grev hakkının temel ögesi olan “mesleki menfaat” kavramını geniş biçimde yorumlamaktadır. Kuşkusuz toplu pazarlık yetkisini almış bir sendikanın toplu görüşmelerde uyuşmazlık çıkması halinde sendikanın grev hakkını kullanması sendika özgürlüğü alanına girmektedir. Ancak SÖK, çalışanların grev hakkını sadece toplu pazarlık çerçevesinde yapılan grevlerle sınırlı olduğunu kabul etmemektedir. Çalışanların mesleki menfaatlerini olumsuz yönde etkileyen ekonomik ve sosyal politikalara karşı koyabilmek için çalışanlar sendika özgürlüğü çerçevesinde grev hakkına sahiptirler. (BIT:144.cas.758,766,769,779,780)

Bu konuda çok sayıda SÖK kararına rastlanmaktadır. Örneğin üyelerinin menfaatine dokunan ekonomik bir politikanın izlenmesi kararına karşın sendikalar greve başvurabileceklerdir. Asgari ücretin artırılması, sendikanın işverence tanınması, üyelerinin uzun süreden beri ücretlerini alamadıkları işverene karşı yaptıkları grev SÖK’e göre meşru hareketlerdir. Hükümetin çalışanları olumsuz yönde etkileyecek bir kararnameyi çıkarması, bu nitelikte bir yasa tasarısını meclise sevk etmesi karşısında sendikalar yasal grev hareketleri ile bunu protesto edilebilecektir.

SÖK ayrıca mesleki amaçla yapılan genel grevler ile bazı koşullarda dayanışma grevlerini de meşru saymaktadır. Örneğin 24 saatlik bir genel grevle sendikaların asgari ücretin artırılmasını talep etmelerini yasal kabul etmektedir. (BIT:148.cas.781)

Bunun gibi işçilerin ve sendikaların başka bir iş kolunda devam etmekte olan bir grevi desteklemek amacı ile (dayanışma grevi) grev yapmalarını bir koşul ile kabul etmektedir. Bu koşul sendikanın desteklediği grevin yasal bir grev olmasıdır. (BIT:146.cas.770)

Sendika Özgürlüğü Kapsamına Girmeyen Grevler

Mesleki menfaat kavramını geniş biçimde yorumlayan SÖK, bazı grev hareketlerinde sendikanın başvurduğu grevlerde bu ögenin (mesleki menfaat) sendika özgürlüğü kapsamına girmediğine karar vermiştir.

Bu tür grevlere örnek olarak salt politik amaçlarla yapılan grevleri belirtmiştir. (BIT:145.cas.760,763)

Bunun gibi toplu sözleşme yürürlükte iken sendikanın yeni hakları elde edebilmek için grev yapması (BIT:146.cas.768); sendikanın işverene baskı yaparak kendisini yetkili sendika olarak kabul etmesi için greve başvurması (BIT:147.cas.773)nı SÖK sendika özgürlüğü çerçevesinde yapılan meşru bir grev olarak kabul etmemiştir. Gerekçe olarak yürürlükteki bir toplu sözleşmenin yorumunun tarafsız yargı organlarınca yapılması gerektiğidir.

SÖK'ün Grevin Başlamasından Önceki Döneme İlişkin Bazı Kararları

Ulusal mevzuatta sendikanın greve başlamadan önce belirli yükümlülükleri yerine getirmesi, örneğin uyuşmazlığın barışçı çözüm yollarından geçirilmesi, işçilerin oyuna başvurulması gibi konularda da SÖK'ün kararları vardır.

SÖK bu aşama ile ilgili önemli bir kararında şu görüşe yer vermiştir. Greve gidiş sürecini düzenleyen bir ulusal mevzuat bu hakkın kullanılmasını güçleştirecek ya da olanaksız hale getirecek önlemlerden uzak durmak zorundadır. Başka bir ifade ile toplu iş uyuşmazlığı söz konusu ise işçiler ya da sendikalar nispeten basit işlemler yaparak grev haklarını kullanabilmelidirler. (BIT:149.cas.791)

Bunun gibi SÖK'e göre ulusal mevzuatta greve başlamadan önce barışçı çözüm yollarına başvurma zorunluluğu sendika özgürlüğüne aykırı değildir. (BIT:150.cas.793,798)

Grevin başlayacağı tarihin işverene bildirilmesi, sürenin makul olması koşulu ile, sendika hakkına ters düşmemektedir. (BIT:151.cas.449) Örneğin SÖK'e göre grev kararının 48 saat önce bildirilmesi makul bir süredir. (BIT:151.cas.800)

Grev Hakkına Hükümetlerin Müdahalesi

Uygulamada hükümetin greve müdahalesi bu hareketi belirli bir süre askıya almak, ertelemek biçiminde olmaktadır. Benzer bir başka müdahale ise grevci işçileri silah altına almaktır.

SÖK, bu olasılıkların her ikisini de inceleme fırsatını bulmuştur. Örneğin bir kararında ulusal mevzuatta “ulusal güvenliği” ya da “genel sağlığı” tehlike altına sokan bir grevin hükümetçe ertelenmesini SÖK kural olarak sendika

özgürlüğüne aykırı bulmamış, ancak hükümetin dayandığı iki özel durumun dar anlamda ve iyi niyetle (objektif) değerlendirilmesinin önemini vurgulamıştır. (BIT:172.cas.916) Aynı konuda SÖK başka bir kararında ise erteleme kararının mutlaka hükümete verilmesinin zorunlu olmadığını, bu yetkinin tüm tarafların güvenini kazanmış bağımsız bir organa bırakabileceği sonucuna varmıştır. (BIT:172.cas.914)

Yasal bir grevi etkisiz hale getirmek (grevi kırmak) amacı ile grevci işçilerin askere alınmasını ise SÖK, temel hizmetler dışında, grev hakkına (sendika özgürlüğüne) yapılmış ciddi bir saldırı olarak nitelendirmiştir. (BIT:173.cas.921) Nitekim SÖK metal işçilerinin yasal ve barışçıl bir grevini etkisiz hale getirmek için grevci işçilerin askere alınmasını sendika özgürlüğü ile bağdaşmayan bir hareket olarak nitelendirmiştir. (BIT:174.cas.924)

Greve Polisin Müdahalesi

SÖK'e göre kamu otoritelerinin grevle ilgili olarak polisi devreye sokması kamu düzeninin gerçekten tehdit altında bulunması haline mahsustur. (BIT:1763.cas.935,932) Bu özel durum dışında polisi grevi etkisiz hale getirmek için kullanmak sendikal haklara açık bir saldırı olacağını SÖK kabul etmektedir. (BIT:175.cas.931) Bu doğrultuda başka bir kararında SÖK, grev sırasında polisin görevinin sadece kamu düzenini sağlamak olduğunu belirtmiştir. (BIT:175.cas.930)

Grevin Yasaklanabileceği Haller

ILO sözleşmelerine göre tüm çalışanlara sendika özgürlüğü tanındığından çalışanlar kavramı içinde iş sözleşmesi ile çalışan işçiler ve kamu yönetimi çerçevesinde göreve atanan tüm kamu görevlileri grev hakkına sahiptirler. Bu anlamda tüm çalışanlar için SÖK üç ayrı olasılığa dayalı grev yasakları olabileceğini kabul etmektedir: Bunlar ulusal düzeyde çok ağır kriz halleri, temel hizmetler ve kamu görevlilerinin üst düzeydeki bir kısım personelidir.

Ağır ulusal bunalım halleri

SÖK'e göre toplumun tümünün güvenliğini ve sağlığını ağır biçimde tehdit eden felaket hallerinde grevlerin belirli bir süre ile yasaklanması mümkündür. Bu durumda tüm tarafların güvenini kazanmış bağımsız ve tarafsız bir organ toplu iş uyuşmazlıklarını karara bağlayabilir. (BIT:154.cas.824,825)

Devlet adına kamu otoritesini kullanan üst düzey kamu görevlileri

SÖK, devlet adına kamu otoritesini kullanma yetkisine sahip üst düzey görevlilerinin grev haklarının sınırlanabileceğine hatta yasaklanabileceğine karar vermektedir. (BIT:155.cas.828,829,830) SÖK kararlarında bu niteliğe sahip kamu görevlilerine ait örnekler vermektedir. Nitekim SÖK bir kararında devlet adına yargı yetkisini kullanan yargıçların grev hakkının sınırlanabileceğine karar vermiştir. (BIT:156.cas.832) Bunun gibi devlet maliyesinde ya da gümrük işlerinde devlet adına kamu otoritesini kullanan görevlilerin grev haklarına kısıtlamalar getirilebilecektir.

SÖK'ün bu özel gruplar dışında kalan kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ancak diğer kamu görevlileri de, diğer çalışanlar gibi, aşağıda açıklanacak temel hizmetlerde çalışıyorlarsa bunların da grev hakları kısıtlanabilecektir.

Temel Hizmetler

SÖK, grevin sınırlanabileceği, hatta yasaklanabileceği “temel hizmet” kavramını şöyle açıklamaktadır: “Bu hizmetlerde grev yapılmasının halkın tümünün ya da bir kısmının sağlık ve güvenliğini yakından ve kesin olarak tehdit eden hizmetler temel hizmetlerdir.” (BIT:156.cas.836) SÖK'e göre bu nitelikler ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebileceği gibi, temel hizmetlerden sayılmayan bir grev çok geniş bir alana yayılmış ya da çok uzamış ise temel hizmet yasağına girebilecektir. (BIT:156.cas.837) SÖK, temel hizmetlerle ilgili genel açıklamalar yaptıktan sonra temel hizmetlerden sayılabilecekleri tek tek açıklamış, bununla yetinmeyerek temel hizmetler çerçevesine girmeyen hizmet türlerini de verdiği kararlarla belirlemiştir.

1.1.1.1. Temel hizmetlerden sayılabilecek haller

- Sağlık hizmetleri
- Elektrik hizmetleri
- Su tedariki hizmetleri
- Telefon hizmetleri
- Polis ve silahlı güçler
- İtfaiye

- Ceza infaz işleri
- Okul çağı çocukların beslenme işleri
- Hava trafiği kontrol işleri

1.1.1.2. *Temel hizmetlerden sayılmayacak işler*

- Radyo ve televizyon,
- Petrol sektörü ve petrol kuruluşları
- Hava taşımacılığında petrol dağıtımını
- Gaz sektörü
- Gazın ticari amaçla şişelenmesi
- Gemi yapım işleri (doklar, limanlar)
- Bankalar
- Merkez bankası
- Sigorta hizmetleri
- Vasıtalı ve vasıtasız vergilerin toplanmasında bilgisayar hizmetleri
- Büyük mağazalar ve halka açık parklar
- Metal sanayi
- Büyükşehir dahil genel taşımacılık işleri
- Uçak kullanma işleri
- Yakacak için üretim, taşıma ve dağıtım işleri
- Demiryolu taşımacılığı
- Şehir içi taşıma
- Posta hizmetleri
- Çöp toplama hizmetleri
- Soğuk hava işletmeleri

- Otel hizmetleri
- Yapı işleri
- Otomobil üretim işleri
- Tarımsal işler
- Çay, kahve, kakao yetiştirme işleri
- Parasal hizmetler
- Devlet basım işleri
- Eğitim hizmetleri
- Maden suyu şişeleme işleri
- Uçak onarım işleri
- Asansör işleri
- Dış satım işleri
- Özel sigorta hizmetleri
- Hava kontrol hariç havalimanları
- Eczaneler
- Fırımlar
- Bira üretim işleri
- Cam üretim işleri

1.1.1.3. *Temel hizmetlerle ilgili SÖK'ün diğer kararları*

Yukarıdaki temel hizmetler arasında yer almayan bazı iş kollarında şayet halkın hayatı ve güvenliği için bir tehlike halini almış ise burada grev yasağı uygulanabilir ve uyuşmazlık zorunlu tahkime gidebilir. Bu istisnai durumlara örnek olarak SÖK petrol işlerinin tümüyle durması halini zikretmektedir. (BIT:160.cas.843) Bunun gibi eğitim/öğretim işleri temel hizmetlerden sayılmamakla beraber okul müdürlerinin ve bunların yardımcılarının grev haklarının yasaklanabileceğini SÖK kabul etmektedir. (BIT:161.cas.844)

Benzer bir durum posta hizmetleri ile ilgili bir şikayet de karşımıza çıkmaktadır. Posta hizmetleri esas itibari ile temel hizmetlerden sayılmaz ise de bu sektörde başlayan bir grev uzun süre devam etmiş ise ve bu durum kişilerin hayatını, sağlığını, güvenliğini tehdit etme konumuna gelmiş ise burada yasak uygulanabileceğini SÖK kabul etmektedir. (BIT:162.cas.851) SÖK, başka bir kararında temel hizmetlerden sayılan hastanede grev yasağı uygulanırken örneğin burada çalışan bahçıvanların grev hakkına sahip olduklarını kabul etmiştir. (BIT:161.cas.849)

Grev Yasağını Dengeleyen Önlemler

SÖK, grev hakkının askıya alındığı ya da yasaklandığı durumlarda dahi tarafların özgür iradesine dayanan görüşmelerin teşvik edilmesini önermektedir. (BIT:162.cas.853,854,855) Başka bir anlatımla bu durumda toplu görüşmeler ne kadar tatmin edici olmaktan uzak olursa olsun yine de taraflara zorla kabul ettirilen bir hakem kararından daha iyi olma şansı vardır. (BIT:162.cas.855) Ayrıca SÖK grev yasağına tarafların hemen zorunlu tahkime gitmeleri yerine kesinlikle tarafsız ve hızlı çalışan özel bir uzlaştırma ya da seçimlik tahkim sisteminden yararlanılmasını önermektedir. (BIT:163.cas.858)

SÖK'ün zorunlu tahkim organının nitelikleri konusunda da çok sayıda kararları bulunmaktadır. Örneğin bir kararında bakanlıkça üyeleri belirlenmiş bir hakem heyetinin tarafların güvenini kazanmasının güç olacağı; bu nedenle tarafların tarafsız ve bağımsız kişilerden oluşan bir tahkim organını kendilerinin oluşturmasını önermektedir. (BIT:163.cas.859)

Tarafların tahkim sistemine güvenmelerini sağlamanın en sağlıklı yolu bu organın gerçekten bağımsız olmasıdır. Ona göre tahkimin sonucunun az çok belli olduğu, üyeleri yasa ile belirlenmiş bir organın bu güveni sağlamanın mümkün olmadığını SÖK bir kararında kabul etmiştir. (BIT:154.cas.823)

Grevden Etkilenen Halkın Korunması: Asgari Hizmetlerin Belirlenmesi

Yasal bir grevin işverenin, hatta ülkenin ekonomik durumunu olumsuz yönde etkilemesi kaçınılmazdır. Zira grev işveren üzerinde ekonomik bir baskı amacı ile yapılmaktadır. Ancak uygulamada bazı grevlerin işveren yanında geniş halk topluluklarını da etkilediği sık sık görülmektedir. Bu durumun uzaması ve genişlemesi zaman zaman grev hakkı aleyhine bir kamuoyunun oluşmasına neden olabilmektedir. Sendika Özgürlüğü Komitesi, sendikal hareketlerde

grevin etkin bir silah olmasının korunması koşulu ile grevden etkilenenleri koruyabilmek için grev devam ederken asgari düzeyde hizmetin verilmesinin sendika özgürlüğüne aykırı olmadığı kanısına varmaktadır. Ancak SÖK asgari hizmetin hangi hallerde, hangi koşullarda, hangi organ tarafından belirleneceği ile ilgili ayrıntılı kararlar vermiştir.

SÖK'e göre asgari hizmetin belirlenmesini gerektiren durumlar

SÖK'e göre her grevde asgari servisin belirlenmesi kuşkusuz gerekmemektedir. Komiteye göre asgari servis için üç olasılıktan birinin ortaya çıkması gerekmektedir. Birinci olasılık grev nedeniyle toplumun tümünün ya da bir kısmını yaşamının, güvenliğinin ya da sağlığının tehlikeye girme riskini taşımasıdır.

İkinci olasılık grevin temel hizmetlerden olmasa bile geniş bir alana yayılması ve uzun sürmesi yüzünden halkın zorunlu ihtiyaçlarını karşılayamaması ve bu durumun ağır bir krize neden olabilmesidir.

Nihayet üçüncü olasılık halkın grev nedeniyle hayati bir kamu hizmetinden yoksun kalmasıdır. (BIT:165.cas.866) Komite başka bir kararında grevin dar anlamda temel hizmetlerden olmasa bile, örneğin petrol ve gaz sektöründe, telafisi mümkün olmayan riskler taşıyorsa asgari bir hizmet sunulmasının uygun olacağına karar vermiştir. (BIT:165.cas.879)

Asgari hizmetin amacı

Komite, halkın yaşantısını tehlikeye sokan bir grev nedeniyle asgari hizmeti meşru kabul ettiğine göre bu hizmetin amacının da böyle bir tehlikeyi gidermekle sınırlı olduğunu özellikle vurgulamaktadır. Bunun doğal sonucu olarak asgari servisin kesinlikle sendikanın grevini etkisiz duruma düşürmemek olduğu SÖK'ün birçok kararında açıklanmıştır. (BIT:166.cas.874;167.cas.881) Sendikanın grev kararının etkisiz hale getirilmesi komiteye göre hem sendikanın itibarını kaybetmesine neden olabilecek, hem de sendika özgürlüğüne ters düşecektir.

Asgari hizmetin belirlenmesi

Komite asgari hizmetin toplu pazarlığın hangi aşamasında nasıl belirleneceği konusunda da çeşitli kararlar vermiştir. SÖK'e göre asgari servisin prensip

olarak henüz bir toplu iş uyuşmazlığı çıkmadan önce belirlenmesini uygun görmektedir. (BIT:166.cas.876) Bu tespitin en geç grev kararının uygulanmaya başlamasından önce yapılmasını tavsiye etmektedir.

Öte yandan komite asgari servis kararının öncelikle toplu pazarlığın taraflarınca belirlenmesinin gerektiğini kabul etmektedir. (BIT:167.cas.878) Ancak bu konuda taraflar herhangi bir anlaşma sağlayamamış iseler, bağımsız bir organ tarafından asgari servisin belirlenmesini mümkün görmektedir. SÖK'e göre bu tarafsız organın idari bir otorite olmaması gerekir. (BIT:168.cas.882) Komite, toplu pazarlığın kesilmesi üzerine işveren tarafının asgari servis konusunu belirlemesinin sendika özgürlüğü ile bağdaşmayacağını, bu yetkinin de tarafların güvenini kazanmış bağımsız ve tarafsız bir organ tarafından kullanılmasını uygun görmüştür. (BIT:168.cas.883) Komite yapılan bir şikayete ilgili olarak verdiği bir kararda bu tespitin çalışma bakanlığı ya da bir başka kamu kuruluşu tarafından yapılmasını da kabul etmemiştir. (BIT:168.cas.884)

Komitenin bazı iş kollarında asgari servis ile ilgili kararları

SÖK'ün asgari servis ile ilgili kararları daha çok büyükşehirlerdeki metro ulaşımı yada demiryolları ile ilgidir. (BIT:169.cas.890,891) Örneğin komite yolcu ve yük taşıyan demiryollarında uzayan genel bir grevde ulusal bir krizin doğduğunu belirtmiş ve asgari bir servisin konulabileceğini kabul etmiştir. (BIT:169.cas.892) Bunun gibi posta hizmetlerinde (BIT:169.cas.894) ve bankalarda, petrol sektöründe tüketicilerin acil ihtiyaçlarını giderecek miktarda asgari servisten yararlanabileceklerine komite karar vermiştir. (BIT:169.cas.894,895)

Sonuç

70 yıla yakın bir süreden beri ILO İdare Konseyi'ne intikal eden şikayetleri 87 ve 98 sayılı sözleşmeler çerçevesinde, inceleyerek karara bağlayan Sendika Özgürlüğü Komitesi ILO'nun güven duyulan denetim organlarından biridir.

Biz bu makalemizde Komitenin sadece grev hakkı ile ilgili olan kararlarını incelemeye çalıştık. Bu kararlardan çıkan sonuçlarını özetle ifade etmek gerekirse:

- Grevin sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğu,

- Sendikaların ve onların üyelerinin mesleki menfaatlerini koruma kavramının sadece toplu pazarlıkla sınırlı olmadığı, gerektiğinde hükümetin izlediği politikaların üyelerin çıkarlarını tehlikeye sokması halinde buna karşı da grev hakkının kullanılabilceğini,
- Sendika özgürlüğü ile ilgisi olmayan grev hareketlerinin yasaklanabileceği, örneğin salt politik bir amaçla yapılan bir grevin meşru sayılmayacağı,
- SÖK tarafından belirlenen temel hizmetlerde de grev hakkının sınırlanabileceği, hatta yasaklanabileceği,
- Grevin yasaklanması halinde tarafların güvenini sağlamış bağımsız ve tarafsız kurumların devreye girmesinin uygun olacağı,
- Hükümetlerin “ulusal güvenlik” ve “genel sağlık” gerekçesi ile yasal bir grevi askıya alabileceği; ancak her iki nedenin de dar anlamda yorumlanması ve objektif ölçütler, iyi niyet kuralları çerçevesinde yapılmasının zorunlu olduğu,
- Polisin greve müdahalesinin ancak kamu düzenini sağlama amacı ile yapılabileceği; aksi halde polisin sendika özgürlüğüne saldırıda bulunduğu sonuncunun çıkacağı,
- Uzun süren grevler nedeniyle halkın zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile asgari bir servis sağlanabileceği ancak bu hizmetin grev hakkının etkinliğini azaltmama koşulu ile yapılabileceği.

Makalemizin giriş bölümünde değinildiği gibi SÖK'ün bu kararları karşısında Türk mevzuatının durumu tarafımızdan ele alınarak incelenmemiştir. Ancak, işçi sendikalarının sadece toplu pazarlık sürecinde bile yasal bir grev yapabilmelerinin oldukça sınırlandığı, hükümetlerin yasal bir grevi amaç dışı yorumlayarak sık sık erteledikleri, tüm kamu görevlilerinin grev yapmalarının yasaklandığı bir ülkede ILO normlarına uyum sağlayabilmek için başta Anayasa olmak üzere tüm ilgili yasalarda yeni düzenlemelerin yapılması bizce bir zorunluluktur.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almamıştır.

